

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme renoué

Le projet de loi ALUR porté par Cécile Duflot a été présenté au Conseil des Ministres le 26 juin 2013, en vue d'une discussion à la rentrée parlementaire. La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) avait contribué à la concertation au premier trimestre 2013 (avis de la FNAU n° 4 mars 2013).

Accueillant avec intérêt un grand nombre d'évolutions positives, le réseau des agences d'urbanisme formule ses réactions et propositions pour nourrir le débat parlementaire. La FNAU demande aussi qu'à cette occasion soient réaffirmés le rôle et les missions des agences d'urbanisme (fixés à l'art. L 121-3 du code de l'urbanisme) car, en tant qu'outils d'ingénierie publique et partenariale, elles souhaitent être des fers de lance dans la mise en œuvre de ces nouveaux outils des politiques publiques et de l'observation territoriale.

1 La rénovation du code de l'urbanisme (titre IV)

La FNAU salue les avancées concernant les documents d'urbanisme SCOT, PLU, carte communale, qui deviendront plus stratégiques, davantage orientés vers le projet et plus sécurisés juridiquement et favoriseront le dialogue et les solidarités territoriales.

Un passage franc au PLU communautaire

La FNAU se réjouit que les PLU s'inscrivent de manière claire à l'échelle de l'intercommunalité, échelle aujourd'hui incontournable pour conduire les politiques d'urbanisme, mais ce changement d'échelle suppose un projet co-construit entre et avec les communes : il est ainsi essentiel que les maires soient réaffirmés comme porteurs privilégiés des autorisations d'urbanisme. Nouvelle étape de la construction intercommunale, le PLU devient un cadre négocié pour traduire spatialement un projet politique communautaire et accueillir les projets des communes, mais aussi une « boîte à outils » pour les politiques urbaines.

Un PLU plus intégré et plus modulable

Le PLU intercommunal intégrant le Programme Local de l'Habitat (PLH) et le Plan de Déplacements Urbains (PDU) est un objectif ambitieux qui se généralise progressivement dans les territoires. Pour le réseau des agences d'urbanisme, cette approche intégrée s'avère pertinente, quelle que soit la taille de la communauté. Il paraît essentiel que le PLU et les politiques locales d'habitat puissent être construites conjointement, ce qui favorise la cohérence et confère une opérationnalité plus grande aux politiques de l'habitat.

Il paraît très positif que soient introduites une modularité et une « division » du PLU en différentes parties liées, comme

la FNAU en avait proposé le principe dans sa contribution de mars 2013. Cette évolution permettra d'introduire de la clarté, de la sécurité juridique et de la souplesse dans les documents d'urbanisme (art. 64). Le nouveau document Programme d'Orientation et d'Actions (POA) sera bienvenu pour accueillir les contenus non réglementaires du PLU, comme les éléments programmatiques du PLH notamment. En revanche, l'acronyme POA serait à éviter car il peut introduire des confusions avec les OAP, Orientations d'Aménagement et de Programmation, autre outil clef du PLU.

Une nouvelle génération de SCOT

Cadres privilégiés d'organisation des politiques publiques entre plusieurs intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, les SCOT ont atteint un âge de maturité. Le projet de loi ALUR clarifie la hiérarchie des normes en remplaçant le SCOT comme seule référence de compatibilité des PLU.

Pour accompagner la généralisation des SCOT, le projet de loi introduit de la souplesse concernant leurs structures porteuses qui ne seront plus obligatoirement un syndicat mixte fermé dédié. En revanche si les Pays, Pôles métropolitains ou Parcs Naturels Régionaux peuvent en devenir les porteurs, il paraît nécessaire que tous les SCOT obéissent aux mêmes contenus juridiques et processus de validation.

Des documents d'urbanisme plus sécurisés juridiquement...

Les mesures pour limiter les annulations des documents de planification apparaissent réellement bienvenues, notamment les annulations partielles dans le PLU, ou encore les sursis à statuer sur les annulations mineures de forme et de fond qu'il conviendrait aussi d'appliquer à l'identique au SCOT (art. 64).

... mais des délais de mise en pratique et mesures transitoires à ajuster

La FNAU estime que les mesures transitoires en cas de changement de périmètre d'un EPCI doivent être symétriques entre le SCOT et le PLU. Elle préconise qu'il n'y ait pas de « blanc » en cas de départ d'une commune d'un SCOT vers un autre, mais que les dispositions du SCOT en vigueur continuent à s'appliquer avant une mise en révision dans un délai raisonnable.

Par souci de simplicité, la FNAU propose une évaluation du PLU et un débat sur sa mise en révision tous les 6 ans (comme le SCOT) avec un bilan intermédiaire à 3 ans pour le volet habitat et de maintenir l'échéance actuelle de 3 ans pour la mise en compatibilité des PLU avec le SCOT.

Sécuriser les outils de l'urbanisme commercial

Le réseau des agences se félicite de l'introduction de mesures sur l'urbanisme commercial dans le projet de loi car cet aspect représente actuellement une part significative de l'insécurité juridique des documents d'urbanisme. Avec la suppression des ZACOM trop précisément délimitées, le SCOT revient à une vocation de document stratégique. Il doit toutefois pouvoir continuer à localiser les espaces où seront autorisées des implantations commerciales d'un certain niveau de rayonnement. En revanche, la FNAU propose d'aller plus loin en supprimant le DAC, en tant que partie spécifique, pour faire entrer le commerce dans le cadre normal du SCOT, d'autant que le seul contenu obligatoire du DAC était la définition des ZACOM.

Des outils pour une meilleure maîtrise foncière, plus de densité et de qualité urbaine

La FNAU s'est déclarée favorable à identifier un « volet foncier » dans les documents d'urbanisme en évitant toutefois qu'il ne prenne une forme trop « normée ». Le projet de loi pourrait prévoir un volet foncier dans le SCOT et le PLU, pour étayer les stratégies foncières, tout en laissant une large marge de manœuvre aux collectivités pour en déterminer la forme. Dans le SCOT, une étude de densification foncière n'apparaît pas comme une solution à systématiser et relèverait davantage du PLU. Pourraient être prévus dans le SCOT un diagnostic des consommations et marchés fonciers, et dans le PLU, et une analyse des espaces mutables pour guider les priorités d'action foncière (art.65). Les mesures ramenant les quartiers de lotissement dans le droit commun sont importantes pour permettre une évolution de ce véritable « gisement de densification ». Si les agences d'urbanisme se félicitent de l'instauration de ZAD de compétence communautaire (art. 70), leur position est cependant plus partagée concernant le retour systématique en zone naturelle des zones ZAU des PLU au bout de 9 ans (art. 65). Le retour en espace naturel ou agricole semble devoir être modulé pour trouver le juste équilibre entre une stratégie foncière cohérente sur le long terme, notamment couplée avec une ZAD, et la réduction du stock pléthorique de zones en attente d'ouverture à l'urbanisation. Il pourrait être proposé de calquer le délai de retour sur celui des ZAD (14 ans). Les agences d'urbanisme suggèrent par ailleurs de conserver l'outil COS en utilisation optionnelle.

2 Les politiques en faveur de l'accès au logement (titre I, II, III)

Le réseau des agences d'urbanisme accueille avec intérêt les nouveaux outils au service des politiques locales de l'habitat introduits par la loi ALUR. La FNAU propose toutefois que le rôle des collectivités locales, et notamment des intercommunalités, soit renforcé dans la gouvernance

des outils d'observation qui serviront de base pour l'exercice de leur compétence habitat, l'élaboration et le suivi-évaluation de leurs politiques locales.

L'observation des évolutions urbaines, la formalisation des politiques de l'habitat avec les collectivités dans le cadre des PLH, SCOT et PLUIHD sont des cœurs de métier des agences d'urbanisme. Aussi souhaitent-elles être fortement impliquées dans les nouveaux dispositifs de connaissance de l'habitat.

Observatoires Locaux des Loyers (OLL)

Les observatoires locaux des loyers sont agréés à condition que les statuts assurent une représentation tripartite équitable des bailleurs, locataires et professionnels et de l'État dans les « instances dirigeantes ». La place des collectivités locales dans la gouvernance des OLL mériterait d'être plus clairement explicitée, sachant qu'elles seront parties prenantes de leur financement et que par ailleurs, si un EPCI est concerné par l'une des « zones tendues », il ne pourra demander la délégation des aides à la pierre seulement s'il dispose d'un observatoire des loyers (art. 56), ce qui justifie pleinement leur rôle dans le pilotage des OLL.

Les données recueillies dans les territoires seront consolidées à l'échelle nationale. Il est très important pour les collectivités notamment les EPCI, qui ont la compétence habitat, et les agences d'urbanisme qui travaillent à leurs côtés sur les politiques d'habitat et d'urbanisme, de pouvoir disposer du « retour » des données consolidées au niveau local afin de pouvoir suivre, évaluer et réorienter les politiques locales en continu. Est proposé l'ajout d'une référence aux agences d'urbanisme et aux ADIL dans la rédaction des articles de la loi, afin de leur assurer l'accès à ces données.

Registre d'immatriculation des copropriétés et fichier des demandes locatives sociales

Le projet de loi contient de nouveaux documents qui doivent permettre une meilleure connaissance des copropriétés et la mise en œuvre d'actions préventives, notamment le registre d'immatriculation des copropriétés et la fiche synthétique de copropriété. Un dispositif mettant en commun les demandes de logement social et les informations relatives à la situation des demandeurs est également rendu obligatoire à l'échelle du département ou des principales intercommunalités.

Au titre de leur mission de suivi et d'analyse des évolutions urbaines et sociétales, les agences d'urbanisme, dont beaucoup gèrent actuellement des observatoires partenariaux des copropriétés dégradées, de l'accès au logement social ou de la politique de la ville, souhaitent avoir accès à ces données, rendues obligatoires par la loi, pour réaliser leurs missions de définition des politiques publiques d'aménagement et d'habitat avec les collectivités et l'État.

